Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 007

Voorstel van wet van het lid Tellegen tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de aanpak van woonoverlast (Wet aanpak woonoverlast)

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 2 juni 2016

Inhoudsopgave

I ALGEMEEN

De initiatiefnemer dankt de leden van de fracties van VVD, PvdA, SP, CDA, D66, ChristenUnie en SGP voor hun vragen en opmerkingen. Uit de inbreng van de verschillende fracties komt naar voren dat men eensgezind meent dat woonoverlast een veelvoorkomend en hardnekkig probleem is. Onderhavig wetsvoorstel hoopt een oplossing aan te dragen voor dat probleem, door het mogelijk te maken een specifieke gedragsaanwijzing te geven aan de overlastgever.
Alvorens in te gaan op de specifieke vragen, bespreekt de initiatiefnemer graag twee algemene thema's waar veel vragen over zijn gesteld. Ten eerste de consultaties, ten tweede het de-escalatiemodel. Verder geeft zij graag een korte toelichting bij de nota van wijziging, die tegelijkertijd met deze nota naar aanleiding van het verslag naar de Kamer is gezonden.

kst-34007-9
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Consultaties

De initiatiefnemer heeft een concept-versie van het wetsvoorstel, vóórdat dit naar de Afdeling advisering van de Raad van State is gezonden, ter consultatie aangeboden aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG), het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (hierna: NGB) en Aedes vereniging van woningcorporaties (hierna: Aedes). Naar aanleiding van de consultaties zijn enkele wijzigingen aangebracht in het concept-wetsvoorstel. Na advisering door de Raad van State zijn wederom enkele aanpassingen gedaan. Tot slot heeft de initiatiefnemer, naar aanleiding van enkele vragen uit dit verslag, een nota van wijziging ingediend. De laatste versie van het wetsvoorstel ligt nu voor in de Tweede Kamer.

De VNG heeft positief gereageerd op de eerste versie van het wetsvoorstel. Uit een inventarisatie van de VNG is gebleken dat gemeenten behoefte hebben aan aanvullende instrumenten in het kader van de aanpak van woonoverlast.[1] Het wetsvoorstel voorziet in die behoefte. Onlangs heeft de initiatiefnemer opnieuw contact opgenomen met de VNG. De VNG heeft laten weten nog altijd positief te zijn over het wetsvoorstel.

Het NGB was kritischer over het oorspronkelijke wetsvoorstel.[2] De voornaamste kritiek was dat burgers te gemakkelijk de mogelijkheid zouden krijgen om naar de gemeentelijke overheid te stappen met het verzoek in te grijpen in situaties die zich in het private domein bevinden. Het wetsvoorstel is met name op dit punt grondig gewijzigd. Door een aanpassing in de wettekst is het slechts mogelijk het instrument uit het wetsvoorstel te gebruiken als de ernstige hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan.

Het NGB spreekt in een tweede consultatiebrief, gedateerd op 28 april 2016, zijn waardering uit over deze wijzigingen, waarmee de bezwaren van het NGB tegen het oorspronkelijke wetsvoorstel zijn ondervangen. Volgens het NGB biedt het wetsvoorstel nu een goede aanvulling op de bestaande bevoegdheden om op te kunnen treden bij slepende woonoverlast. Wel vraagt men om nader te expliciteren wanneer er sprake is van ernstige hinder voor omwonenden, om te voorkomen dat de burgemeester betrokken raakt in allerlei burentwisten.[3]

Tot slot Aedes. De vereniging van woningcorporaties heeft de eerste versie van het wetsvoorstel een «zeer welkome aanvulling in de strijd tegen overlast» genoemd.[4] Onlangs heeft Aedes de initiatiefnemer laten weten nog steeds positief te zijn over het wetsvoorstel. Wel vraagt Aedes zich af of de toevoeging van het noodzakelijkheidsvereiste in de praktijk de mogelijkheid tot het opleggen van gedragswijzigingen moeilijker maakt. Ook herhaalt Aedes dat men graag ziet dat ook niet-woonruimte onder de wet komt te vallen en wijst men op het belang van buurtbemiddeling bij overlastgevers.

Tijdens de parlementaire behandeling zijn nog meer steunbetuigingen binnengekomen. Zo heeft de gemeente Rotterdam aangegeven het wetsvoorstel te ondersteunen. Rotterdam wil de nieuwe bevoegdheid gaan gebruiken zodra het wetsvoorstel in werking is getreden.[5] Ook de

---

[1] Zie de brief van de VNG aan het Ministerie van Veiligheid en Justitie van 5 maart 2014, http://www.vng.nl/files/vng/brieven/2014/20140305_brief-overig_woonoverlast_0.pdf

[2] Zie consultatiebrief van het NGB van 27 mei 2014, Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer bij de memorie van toelichting.

[3] De nieuwe brief van het NGB is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

[4] Zie consultatiebrief van Aedes van 7 mei 2014, ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer als bijlage bij de memorie van toelichting.

[5] http://www.rotterdam.nl/Clusters/Dienstverlening/Documenten%202015/Actieplan%20Woonoverlast%202015 -2019.pdf

gemeente Amsterdam steunt het wetsvoorstel en zal er in voorkomende gevallen zeker gebruik van maken.[6]

De-escalatiemodel

Veel leden vragen wanneer de specifieke gedragsaanwijzing, zoals geïntroduceerd met dit wetsvoorstel, het beste kan worden gebruikt. De initiatiefnemer maakt zich geen illusies: de gedragsaanwijzing is natuurlijk niet *altijd* de meest aangewezen methode om woonoverlast tegen te gaan. Het is belangrijk om, afhankelijk van de ernst van de overlast, de juiste remedie te vinden. Dat kan door de toepassing van het zogenaamde de-escalatiemodel.[7] Momenteel is dat model niet compleet. De overheid kan alleen een waarschuwing geven of iemand uit huis zetten. Door dit wetsvoorstel wordt het de-escalatiemodel gecomplementeerd.

Het model werkt als volgt. Bij overlast is het in de eerste plaats uiteraard van belang dat betrokkenen proberen zelf, zonder inzet van wettelijke middelen, tot een oplossing te komen. Dit kan door middel van een goed gesprek, door buurtbemiddeling of door mediation. Het is verreweg het meest te verkiezen als de overlast op deze manier wordt opgelost. Dan is het niet nodig om naar zwaardere instrumenten te grijpen.

De praktijk wijst echter uit dat de overlast soms hardnekkiger is. In zo'n geval is het mogelijk dat het gezag een waarschuwing geeft. Ook dat is nog relatief onschuldig, maar lijkt wel vaak te helpen.

Mocht ook de waarschuwing niet voldoende zijn, pas dan is de gedragsaanwijzing uit dit wetsvoorstel het optimum remedium. Dit wordt idealiter alleen gebruikt als de voorgaande maatregelen niet hebben geholpen. In deze gedragsaanwijzing kan bijvoorbeeld het verbod staan om 's avonds piano te spelen of om meerdere bezoekers in de woning te ontvangen of het gebod om de honden te muilkorven. Ook kan de gedragsaanwijzing een gebod zijn om psychische of sociale hulp te zoeken of een agressiereductietraining te volgen. In het uiterste geval kan de gedragsaanwijzing een tijdelijk verbod zijn om in de woning te komen, een tijdelijk huisverbod dus (zie de hierna besproken nota van wijziging). De gedragsaanwijzing wordt opgelegd door de burgemeester en wordt gehandhaafd middels bestuursrecht.

Mocht de gedragsaanwijzing geen oplossing blijken voor het probleem, dan is het mogelijk om de reeds bestaande wetgeving te gebruiken om de overlastgever definitief uit zijn huis te zetten.

Het middelste instrument uit dit escalatiemodel, de gedragsaanwijzing, is op dit moment niet mogelijk. De praktijk heeft hier wel behoefte aan. Met dit wetsvoorstel wordt in die behoefte voorzien.

Nota van wijziging

De initiatiefnemer heeft, naar aanleiding van enkele suggesties en opmerkingen in het verslag, een nota van wijziging ingediend. Hierin heeft de initiatiefnemer de wettekst op enkele punten verduidelijkt en aangevuld.

Ten eerste is geëxpliciteerd dat een tijdelijk huisverbod mogelijk is als op te leggen maatregel. Dit is bedoeld als laatste stap in het de-escalatiemodel, voordat moet worden overgegaan tot definitieve uithuisplaatsing. De waarborgen uit de Wet tijdelijk huisverbod zijn, voor zover relevant, van toepassing. Deze wijziging is mede opgenomen naar aanleiding van een opmerking in het verslag door de leden van de

[6] Zie de brief van burgemeester Van der Laan van 11 mei 2016, ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

[7] M. Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven. De aanpak van overlastveroorzakers in Nederland, Engeland, Wales en België*, Groningen 2013, p. 185–189.

PvdA-fractie over de wenselijkheid van een tijdelijk huisverbod voor overlastgevers.[8]
Verder wordt in de nota van wijziging verduidelijkt dat de overlast ook in de directe omgeving van de woning kan plaatsvinden. De Afdeling advisering van de Raad van State wees hier al op.[9] In de artikelsgewijze toelichting staat al dat gedragingen in de nabije omgeving van de woning, zoals in de tuin van de buren, in beginsel onder de bepaling vallen. Maar om alle onduidelijkheid weg te nemen heeft de initiatiefnemer ervoor gekozen dit ook in de wettekst op te nemen. Ook deze wijziging is op verzoek van de leden van de PvdA-fractie opgenomen.[10] Tot slot is, als reactie op een suggestie van de leden van de SGP-fractie, een redactionele wijziging doorgevoerd.[11]
Voor een nadere beschouwing op deze punten verwijst de initiatiefnemer graag naar de toelichting bij de nota van wijziging.

Graag gaat de initiatiefnemer nu in op de specifieke vragen van de leden van de fracties, in de volgorde zoals zij gesteld zijn.

1. Inleiding en aanleiding

De leden van de PvdA-fractie vragen of de initiatiefnemer van mening is dat het uit huis plaatsen van overlastgevers een te zware optie is waarmee het probleem slechts wordt verplaatst.
Dat is vaak inderdaad het geval. Zoals in de inleiding is aangegeven, is uithuisplaatsing soms noodzakelijk. Die mogelijkheid moet dan ook zeker behouden blijven. Maar het is over het algemeen verreweg te verkiezen als het niet zo ver hoeft te komen. Daarom is het goed als er minder ingrijpende mogelijkheden zijn om woonoverlast tegen te gaan. Dat kan door het opleggen van een gedragsaanwijzing, zoals dit wetsvoorstel introduceert.

De leden van de SP-fractie vragen of het wetsvoorstel rekening houdt met het verschil tussen bewust of opzettelijk en onbewust of niet-opzettelijk veroorzaakte overlast.
Het wetsvoorstel houdt hier inderdaad rekening mee. Betrokkene moet in staat zijn om de last uit te voeren. Dit staat niet alleen in de memorie van toelichting, maar komt ook voort uit de algemene beginselen omtrent behoorlijk bestuur. Een gedragsaanwijzing dat een baby niet mag huilen, zal dan ook niet worden opgelegd. Wel is het mogelijk dat een gedragsaanwijzing wordt opgelegd met het gebod psychische hulp te zoeken. Ook is het mogelijk te gebieden om geluidswerende muren aan te leggen om de geluidsoverlast, die al dan niet bewust is veroorzaakt, te verminderen. Uiteraard moet de maatregel proportioneel zijn. Het is altijd mogelijk bezwaar te maken tegen een opgelegde maatregel en vervolgens in beroep te gaan bij de bestuursrechter.

De initiatiefnemer dankt de leden van de CDA-fractie voor hun opmerkingen. De initiatiefnemer heeft zich niet laten inspireren door de uitzending van Zembla op 30 september 2015 over woonoverlast, omdat het wetsvoorstel al vóór de uitzending aanhangig is gemaakt. Wel heeft de initiatiefnemer de uitzending met veel belangstelling bekeken en is zij hierdoor gesterkt in haar overtuiging van de noodzaak van het wetsvoorstel. De initiatiefnemer dankt de leden van de CDA-fractie voor

[8] Kamerstuk 34 007, nr. 8, p. 4. Overigens vraagt ook de gemeente Amsterdam om deze mogelijkheid. Zie de brief van de burgemeester van Amsterdam van 11 mei 2016, ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.
[9] Kamerstuk 34 007, nr. 5, p. 10.
[10] Kamerstuk 34 007, nr. 8, p. 13.
[11] Kamerstuk 34 007, nr. 8, p. 14.

hun voorstellen tot aanpassing van het wetsvoorstel. Zij zal hier later in deze nota naar aanleiding van het verslag dieper op ingaan.

De leden van de ChristenUnie vragen de initiatiefnemer inzicht te geven in de precieze omvang van het probleem van ernstige burenoverlast.
De memorie van toelichting verwijst naar een artikel uit NRC Handelsblad uit 2014, waarin staat dat volgens het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (hierna: CCV) een op de drie Nederlanders te maken heeft met woonoverlast.[12] Op de website van het CCV staat echter dat uit woononderzoek in 2012 is gebleken dat 6 procent vaak overlast ondervindt van de directe buren, en 16 procent soms. Het overlast wordt het meest ervaren in huurwoningen en steden.[13] In 2015 is een nieuw woononderzoek gehouden, maar daarvan zijn de uitkomsten nog niet bekend.[14]
In de memorie van toelichting wordt ook verwezen naar de Integrale Veiligheidsmonitor van het Centraal Bureau voor de Statistiek over het jaar 2011, waarin staat dat een half miljoen Nederlanders zoveel hinder van hun rechtstreekse buren of omwonenden ervaren dat hun dagelijks leven daardoor ernstig wordt verstoord.[15] Inmiddels is in maart 2016 is de Veiligheidsmonitor voor het jaar 2015 uitgekomen. Hieruit blijkt dat 44 procent van de Nederlanders veel overlast ervaart in de buurt. Dit gaat echter niet alleen woonoverlast, maar ook om zaken als fysieke verloedering of rondhangende jongeren in de buurt. De ervaren overlast is sterker naarmate de gemeente meer verstedelijkt is.[16]
Tot slot kan worden gewezen op het artikel van prof. mr. Maurits Barendrecht, tevens onderzoeker van The Hague Institute for Innovation of Law, die stelt dat acht procent van de Nederlanders verwikkeld is in gedoe met de buren en dat zo’n 100.000 Nederlanders vinden dat de relatie met hun buren hun leven de afgelopen vier jaar in (zeer) grote mate negatief heeft beïnvloed.[17]
Kortom, er zijn verschillende berekeningen te maken. Dat maakt het lastig om de omvang van het probleem van ernstige burenoverlast exact vast te stellen. Het hangt sterk af van de precieze definitie die gebruikt wordt. Voor de initiatiefnemer staat in ieder geval vast, los van deze academische vraag, dat het om een omvangrijk maatschappelijk probleem gaat waar zeer veel Nederlanders mee te kampen hebben.
De initiatiefnemer heeft niet gesproken met vertegenwoordigers van bewoners in de koopsector. Wel is uitgebreid contact geweest met vertegenwoordigers van de huursector, met name Aedes vereniging van woningcorporaties.
De leden van de ChristenUnie wijzen op de constatering in het rapport van M. Vols dat «uit onderzoek blijkt dat het sturen van een waarschuwing volgens gemeenteambtenaren in veel gevallen voldoende is om de woonoverlast te stoppen» en vragen hoe dit zich verhoudt tot de opmerking dat de waarschuwing niet effectief genoeg zou zijn.
Het is waar dat een waarschuwing in veel gevallen voldoende is om de woonoverlast te stoppen. In die gevallen zijn zwaardere maatregelen uiteraard niet nodig. Als de waarschuwing goed helpt, is het niet nodig daar iets aan te veranderen. De initiatiefnemer heeft dan ook niet overwogen de (vrijblijvende) bestuurlijke waarschuwing een formele grondslag te geven. Zoals de leden van de ChristenUnie zelf al aangeven, kan een waarschuwing in veel gevallen reeds een afdoende oplossing

---

12 NRC Handelsblad, 25 augustus 2014, pagina 2.
13 http://www.hetccv-woonoverlast.nl/woonoverlast
14 Idem.
15 Kamerstukken 34 007, nr. 7, pagina 1.
16 http://download.cbs.nl/pdf/veiligheidsmonitor-2015.pdf
17 http://www.mr-online.nl/weblogs/maurits-barendrecht/24821-burenruzie-met-de-rechtstaat Het artikel wordt ook genoemd door de leden van de PvdA-fractie.

voor het probleem zijn. Juist de vrijblijvendheid en laagdrempeligheid van de waarschuwing is dan gewenst. Een formele juridische grondslag zou tot onnodige juridisering leiden en is daarom onwenselijk.
Maar in sommige gevallen is de waarschuwing niet voldoende. Definitieve uithuisplaatsing is dan vaak te zwaar. Als dat het geval is, ontbreekt het aan een geschikt middel om de woonoverlast tegen te gaan. Daarvoor kan de gedragsaanwijzing een oplossing bieden. Graag verwijst de initiatiefnemer naar de uiteenzetting van het de-escalatiemodel in de inleiding.

De leden van de SGP-fractie vragen wanneer overlast als probleem wordt aangemerkt en vragen naar de rol van de overheid in dezen.
Zoals de aan het woord zijnde leden terecht opmerken, is de initiatiefnemer aanhanger van het liberale schadebeginsel. De vrijheid van de een mag pas worden beperkt als anders de vrijheid van de ander wordt geschaad. Als iemand zich zodanig gedraagt dat hij ernstige hinder voor omwonenden veroorzaakt, schaadt hij de vrijheid van die omwonenden. In dat geval is optreden van de overheid gerechtvaardigd.
Uiteraard is het zo, zoals de leden van de SGP-fractie terecht opmerken, dat allereerst als voorwaarde geldt dat burgers zelf moeten proberen hun eigen belang te beschermen. Daarom kan de overheid op grond van dit wetsvoorstel pas optreden als de ernstige hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan. Die andere geschikte wijze hoeft uiteraard geen overheidshandelen te zijn. Het gaat in de eerste plaats om de eigen verantwoordelijkheid van burgers om zelf te proberen een oplossing te vinden voor de woonoverlast, het liefst zonder een juridische weg in te slaan. Een andere mogelijk geschikte wijze kan civielrechtelijk optreden zijn. Pas als er geen andere geschikte wijze is, komt dit wetsvoorstel en daarmee de rol van de overheid aan bod.

2. Overzicht van voorgaande maatregelen en behoefte aan verfijnde instrumenten

De leden van de PvdA-fractie vragen naar het grote aantal reeds bestaande instrumenten om woonoverlast aan te pakken. Is het gebruik en handhaving van die bestaande instrumenten afdoende?
De initiatiefnemer geeft toe dat er veel instrumenten zijn, zowel wettelijk als niet-wettelijk, om woonoverlast aan te pakken. Anders gezegd, de gereedschapskist zit redelijk vol. Maar toch ontbreekt er een instrument, namelijk de mogelijkheid om een gedragsaanwijzing op te leggen. Uit een peiling van de Vereniging Nederlandse Gemeenten is gebleken dat gemeenten behoefte hebben aan dit nieuwe stuk gereedschap.[18] Ook Aedes vereniging van woningcorporaties noemt het nieuwe instrument van het wetsvoorstel «een zeer welkome aanvulling in de strijd tegen woonoverlast».[19] Sommige gemeenten, zoals Rotterdam en Amsterdam, hebben reeds aangegeven het nieuwe instrument te willen gebruiken zodra dit mogelijk is.[20] Een concrete toevoeging is dat het gemakkelijker wordt om woonoverlast aan te pakken in koopwoningen, waar ingrijpen via het huurrecht niet mogelijk is. De recente uitzending van Zembla van

[18] Zie consultatiebrief van de VNG, Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer bij de memorie van toelichting.
[19] Zie consultatiebrief van Aedes, Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer bij de memorie van toelichting.
[20] Voor de steun uit Rotterdam, zie http://www.rotterdam.nl/Clusters/Dienstverlening/Documenten%202015/Actieplan%20Woonoverlast%202015-2019.pdf. Voor de steun uit Amsterdam, zie de brief van burgemeester Van der Laan van 11 mei 2016. De brief is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer bij deze nota naar aanleiding van het verslag.

30 september 2015[21] laat duidelijk zien dat woonoverlast zich niet beperkt tot huurwoningen maar dat dit ook bij koopwoningen vaak en in ernstige mate voorkomt. Al deze reacties uit het veld sterken de initiatiefnemer in de overtuiging dat er behoefte is aan dit wetsvoorstel. Het enkele gebruiken en handhaven van reeds bestaande instrumenten is niet voldoende.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of de initiatiefnemer de indruk heeft dat de Handreiking Aanpak woonoverlast en verloedering er aan heeft bijgedragen dat gemeenten beter op de hoogte zijn geraakt van het bestaande instrumentarium voor de aanpak van woonoverlast.

Navraag bij het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (hierna: CCV) leert dat de handreiking regelmatig wordt opgevraagd. In plaats van simpelweg de handreiking uit te delen, probeert het CCV de concrete vragen vanuit gemeenten casuïstisch te beantwoorden. Daarvoor heeft het CCV onlangs een speciale website geopend waarbij op casusniveau advies wordt gegeven (www.hetccv-woonoverlast.nl). De initiatiefnemer gaat ervan uit dat het CCV in de toekomst ook de mogelijkheid van het opleggen van een specifieke gedragsaanwijzing meeneemt in zijn advisering jegens gemeenten. Voor zover bekend is er geen evaluatie of meting gedaan naar de vraag of en zo ja, in hoeverre de handreiking heeft bijgedragen dat gemeenten beter op de hoogte zijn geraakt van het bestaande instrumentarium.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts naar de mening van de initiatiefnemer over de Wijkgerichte Woonoverlastnetwerken in de gemeente Utrecht.

Dit vindt de initiatiefnemer een uitstekend initiatief. Deze methode geeft een stappenplan om woonoverlast tegen te gaan. Een eerste stap is om te proberen met de overlastgever in gesprek te gaan, ook al kan dit moeilijk zijn. In alle situaties verdient het immers de voorkeur als bewoners er onderling uitkomen. De initiatiefnemer is het hier helemaal mee eens.

Pas als de niet-wettelijke instrumenten geen soelaas bieden, is het nodig om zwaardere instrumenten in te zetten. Je zou dit een noodgreep kunnen noemen, omdat de situatie al redelijk uit de hand is gelopen als het nodig blijkt te zijn om een gedragsaanwijzing op te leggen. Maar soms is een noodgreep noodzakelijk om verdere overlast te voorkomen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de initiatiefnemer de mening deelt dat het tijdelijk uithuisplaatsen van overlastgevers er aan zou kunnen bijdragen dat de overlast vermindert en ook tot gevolg kan hebben dat het definitief uithuisplaatsen kan worden voorkomen.

Die mening deelt de initiatiefnemer. Op dit moment is tijdelijk uithuisplaatsen erg lastig. Artikel 174a van de Gemeentewet (ook wel genoemd: Wet Victoria) geeft de burgemeester de bevoegdheid een woning te sluiten indien de openbare orde rond de woning wordt verstoord door gedragingen in de woning. Maar de jurisprudentie stelt hoge eisen aan het gebruik van de Wet Victoria. Geluidsoverlast is bijvoorbeeld niet voldoende voor het opleggen van een al dan niet tijdelijke woningsluiting.[22] Ook als de woonoverlast het woongenot van de buren ernstig aantast[23] of grote spanningen in de buurt veroorzaakt[24] kan artikel 174a niet worden gebruikt. De aantasting van de persoonlijke levenssfeer van de overlastgever (en zijn eventuele gezin) is daarvoor te groot.

Een tijdelijke uithuisplaatsing maakt inbreuk op de grondrechten van de overlastgever, maar de initiatiefnemer vindt toch dat de burgemeester in het uiterste geval, als minder ingrijpende maatregelen geen soelaas

[21] http://zembla.vara.nl/seizoenen/2015/afleveringen/30-09-2015/aanpak-woonoverlast-in-strijd-met-de-wet

[22] Uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 1 december 2010, *AB* 2011/82.

[23] Rechtbank Haarlem 16 oktober 2012, ECLI:NL:RBHAA:2012:BY0193.

[24] Rechtbank Zeeland-West-Brabant 3 september 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:5902.

bieden, die maatregel moet kunnen opleggen. Zeker omdat er anders geen optie rest behalve een volledige sluiting van de woning (tijdelijk of definitief), en die maatregel is nog ingrijpender. Daarom is de initiatiefnemer van mening dat het wenselijk is dat een tijdelijk huisverbod kan worden opgelegd als gedragsaanwijzing zoals bedoeld in het onderhavige wetsvoorstel. Het past in de systematiek van het in de inleiding beschreven de-escalatiemodel.[25]
De initiatiefnemer ziet ook de strenge jurisprudentie van de bestuursrechter, die ervoor heeft gezorgd dat het gebruik van de Wet Victoria om woonoverlast aan te pakken nagenoeg onmogelijk is geworden. Om er zeker van te zijn dat de burgemeester een tijdelijk huisverbod kan opleggen, heeft zij een nota van wijziging ingediend. Hierin wordt geëxpliciteerd dat tijdelijke uithuisplaatsing mogelijk is op grond van onderhavig initiatiefwetsvoorstel. Op deze manier worden de mogelijke juridische barrières om een tijdelijk huisverbod voor overlastgevers in te voeren, weggenomen. Uiteraard gelden voor de maatregel alle waarborgen die voor al het optreden op grond van artikel 151d van de Gemeentewet gelden. De burgemeester oefent de bevoegdheid uit met inachtneming van hetgeen daaromtrent door de gemeenteraad is bepaald en slechts indien de ernstige hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan. In aanvulling daarop gelden ook – voor zover relevant – de waarborgen van de Wet tijdelijk huisverbod. Voor het overige verwijst de initiatiefnemer graag naar de toelichting bij de nota van wijziging.

De leden van de SP-fractie vragen een uitgebreid overzicht van de preventieve maatregelen die nu door een verhuurder, woningeigenaar (particulier of corporatie) of gemeente kunnen worden genomen om overlast te voorkomen en willen weten hoe vaak buurtbemiddeling, mediation en andere vormen van kleinschalige, buurtgerichte oplossingen worden ingezet.
Zoals reeds in de memorie van toelichting is uiteengezet[26] heeft de regering tussen 2010 en 2014 enkele handreikingen gemaakt ter bestrijding van overlast. In mei 2010 is de handreiking «Aanpak woonoverlast en verloedering» opgesteld, die is geactualiseerd in 2011.[27] In september 2012 wordt deze handreiking aangevuld met de bijlage «Helpen en ingrijpen bij woonoverlast door psychisch kwetsbaren».[28] In 2014 wordt deze nogmaals geactualiseerd.[29] In deze handreikingen worden uitgebreid alle maatregelen opgesomd en besproken die mogelijk zijn om overlast te bestrijden en te voorkomen. Ook buurtbemiddeling en mediation komen hierbij aan de orde. Graag verwijst de initiatiefnemer naar deze handreikingen.
De leden van de SP-fractie vragen waarom de maatregelen uit de Wet Victor weinig worden gebruikt.
De Wet Victor, die in werking is getreden in 2002, introduceert drie instrumenten tegen woonoverlast.[30] Ten eerste is de mogelijkheid gecreëerd voor een verhuurder om na een woningsluiting de huurover-

[25] Ook Amsterdam vraagt om een tijdelijk huisverbod. Zie de brief van burgemeester Van der Laan van 11 mei 2016, ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer. Verder wordt het onderwerp behandeld in de wetenschappelijke literatuur. Zie M. Vols, «Over nabuurschap en nabuurhaat in het recht», Nederlands Juristenblad 4 december 2015, aflevering 42, pagina 2933.
[26] Kamerstuk 34 007, nr. 7, pagina 4.
[27] http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2011/06/24/actualisatie-handreiking-aanpak-woonoverlast-en-verloedering.html
[28] http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2012/10/17/helpen-en-ingrijpen-bij-woonoverlast-door-psychisch-kwetsbaren.html
[29] http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2014/06/30/aanvullingen-bij-de-handreiking-aanpak-woonoverlast-en-verloedering.html
[30] Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, p. 87–90.

eenkomst buitengerechtelijk te ontbinden. Ten tweede introduceert de Wet Victor de mogelijkheid voor het college van burgemeester en wethouders om de eigenaar van een gesloten woning te verplichting om de woning in gebruik of beheer te geven aan een persoon of instantie. Ten derde krijgt de gemeenteraad de mogelijkheid om een woning te onteigenen.

Er kwam veel kritiek op het wetsvoorstel, omdat de nieuwe instrumenten te ingewikkeld zouden zijn en de wet zou een «overkill» aan bevoegdheden creëren. Dit blijkt juist te zijn. Om die redenen is de wet weinig gebruikt. De mogelijkheid voor het college om een gesloten woning in gebruik of beheer te geven is zelfs nooit gebruikt, net zo min als de mogelijkheid voor de gemeenteraad om een woning te onteigenen.

De toepassing van de Wet Victor is in 2009 geëvalueerd door de VROM-inspectie.[31] Per 1 januari 2015 is met de Wijziging van de Woningwet in verband met het versterken van het handhavingsinstrumentarium een wijziging aangebracht in de Woningwet (Kamerstuk 33 798), onder andere in de instrumenten die voorheen met de Wet Victor mogelijk zijn gemaakt.[32] De mogelijkheid om beheer over te nemen is anders vormgegeven. Ook kan het beheer onder voorwaarden reeds worden overgenomen zonder dat daaraan voorafgaand de woning is gesloten, en is het kostenverhaal bij beheerovername aangepast. Daarnaast is de sluitingsbevoegdheid op grond van de Woningwet gewijzigd, en is een bestuurlijke boete geïntroduceerd die kan worden opgelegd bij een tweede overtreding van het Bouwbesluit 2012 binnen twee jaar. Op dit moment wordt in opdracht van het Ministerie van BZK een onderzoek gedaan door de Rijksuniversiteit Groningen inzake de toepassing van dit nieuwe instrumentarium en is er een leerkring met gemeenten over het nieuwe instrumentarium om de toepassing in de praktijk te bevorderen. In 2017 zal het onderzoek tot uitkomsten moeten leiden, zodat over de toepassing van dit relatief nieuwe instrumentarium nog geen uitspraken kunnen worden gedaan.

De leden van de SP-fractie vragen voorts of gemeenten inmiddels beter op de hoogte zijn van alle maatregelen die reeds genomen kunnen worden en of de geactualiseerde handreiking voor gemeenten voldoende onder de aandacht wordt gebracht bij gemeenten. De leden van de PvdA-fractie stellen een soortgelijke vraag.

De initiatiefnemer heeft geen reden aan te nemen dat de handreiking onvoldoende onder de aandacht wordt gebracht bij gemeenten. Maar feit blijft dat de mogelijke maatregelen niet voldoende zijn, zoals ook is gebleken uit een enquête van de VNG. Om die reden is het initiatiefwetsvoorstel geschreven. De initiatiefnemer hoopt en verwacht dat de mogelijkheid van een specifieke gedragsaanwijzing wordt opgenomen in de handreiking, mocht onderhavig wetsvoorstel worden aangenomen.

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemer of zij de analyse deelt dat de grens in de wetgeschiedenis qua overheidsingrijpen lijkt te liggen bij het gedrag van bewoners dat als overlastgevend wordt ervaren. Voor zover de leden bedoelen dat er sprake moet zijn van overlastgevend gedrag om overheidsingrijpen te legitimeren, dan hebben zij gelijk. De aan het woord zijnde leden hebben ook gelijk als zij stellen dat de burger reeds de mogelijkheid heeft om civielrechtelijk de gang naar de rechter te maken of bij ernstigere gevallen aangifte te doen om een strafrechtelijk traject op gang te brengen. Bestuursrechtelijk bestaan er tot op heden minder mogelijkheden. Daar wil de initiatiefnemer verandering in brengen.

[31] www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2009/04/01/overlast-en-verloedering-evaluatie-wetten-victoria-en-victor

[32] Ook de leden van de SGP-fractie vragen naar deze wet.

De genoemde leden vragen voorts naar de gedachten van de initiatiefnemer over de rol van de buitengewoon opsporingsambtenaar (hierna: boa). Zou diens rol of takenpakket moeten worden uitgebreid?
In antwoord daarop wijst de initiatiefnemer erop dat gemeentelijke boa's bevoegd zijn tot opsporing van (onder meer) overtredingen van strafbare APV-feiten. Als de gemeenteraad toepassing geeft aan het voorgestelde artikel 151d Gemeentewet en overtreding van de desbetreffende APV-bepaling strafbaar stelt op grond van artikel 154 van die wet, dan kunnen boa's strafrechtelijk handhavend optreden als zij een overtreding constateren (opmaken proces-verbaal, eventueel gevolgd door strafrechtelijke vervolging door de officier van justitie). Dergelijke handhaving moet worden onderscheiden van de bestuursrechtelijke handhaving door de burgemeester in de vorm van een last onder bestuursdwang of onder dwangsom. Het is denkbaar dat de gemeentelijke medewerker die boa is, tevens beschikt over bestuursrechtelijke bevoegdheden en in die hoedanigheid bijvoorbeeld ook een rol krijgt bij het toezicht op de naleving van de gedragsaanwijzing. Op die manier kunnen boa's een rol spelen in het kader van toezicht op en handhaving bij woonoverlast, zoals de leden van de CDA-fractie vragen.
De leden van de CDA-fractie vragen naar de uitkomsten en analyses van de Taskforce Woonoverlast en naar de mening van de taskforce over het initiatiefwetsvoorstel.
De taskforce heeft de initiatiefnemer op 20 mei 2014 een reactie gestuurd op het wetsvoorstel[33] waarin onder andere wordt aanbevolen de reikwijdte uit te breiden. «Ons voorstel is om de gedragsaanwijzing breder op te kunnen leggen dan alleen overlastgevend gedrag vanuit de woning en het erf, namelijk ook als de overlastveroorzaker binnen een actieradius van 250 meter van de overlasthebber woont en bij voortduring overlastgevend gedrag veroorzaakt richting het slachtoffer in de buurt.» Verder spreekt de taskforce de hoop uit dat de reactie bijdraagt aan het welslagen van het wetsvoorstel.
De initiatiefnemer dankt de taskforce voor de reactie en vat deze op als steun voor de mogelijkheid om gedragsaanwijzingen op te leggen. De suggestie op de reikwijdte van de gedragsaanwijzingen uit te breiden, neemt de initiatiefnemer deels over. Een actieradius van 250 meter zou een te grote uitbreiding zijn van het wetsvoorstel. Het zou onduidelijk worden welke gedragingen precies onder woonoverlast zou vallen en welke niet. Maar gedragingen gedaan in de onmiddellijke nabijheid van de woning vallen wel onder de bepaling. Dit stond al beschreven in de artikelsgewijze toelichting bij het wetsvoorstel.[34] Om alle onduidelijkheid weg te nemen, heeft de initiatiefnemer ervoor gekozen dit bij nota van wijziging ook expliciet op te nemen in de wettekst. Voor meer informatie over de uitkomsten en analyses van de taskforce verwijst de initiatiefnemer graag naar de website.[35]
De initiatiefnemer deelt volmondig het uitgangspunt van het NGB dat iedereen in de eerste plaats zelf de buren moet aanspreken op hun gedrag. Het is voor alle betrokken partijen verreweg het beste als de overlast kan worden opgelost op de meest laagdrempelige manier. Dit wetsvoorstel doet niets af aan dat uitgangspunt.
De leden van de CDA-fractie vragen verder hoe de initiatiefnemer de intentie ziet van de regering om op korte termijn een wetsvoorstel met betrekking tot mediation in het bestuursrecht aan de Kamer te zenden.
De initiatiefnemer steunt deze intentie en wacht de aangekondigde wetsvoorstellen reikhalzend af. Van de initiatiefnemer van het inmiddels ingetrokken initiatiefwetsvoorstel over mediation en van de huidige

---

[33] http://www.platformwoonoverlast.nl/files/2015/04/Brief-Taskforce-Aanpak-Woonoverlast-Consultatie-initiatiefwet.pdf
[34] Kamerstuk 34 007, nr. 7, p. 13.
[35] http://www.platformwoonoverlast.nl/over-ons/taskforce/

Minister van Veiligheid en Justitie heeft zij begrepen dat het wetsvoorstel over mediation op korte termijn naar de Kamer zal worden gestuurd. De initiatiefnemer ziet dat wetsvoorstel niet als strijdig met het onderhavige wetsvoorstel. Het gaat om verschillende vormen van conflictbeslechting. Per geval moet worden gekeken welke vorm het meest op zijn plaats is. De Wet aanpak woonoverlast en de nog in te dienen wetsvoorstellen over mediation sluiten elkaar niet uit, maar kunnen elkaar juist versterken in de zoektocht naar geschikte oplossingen voor woonoverlast.
Voorts vragen de leden van de CDA-fractie naar de Wijziging van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek en de Huisvestingswet naar aanleiding van de evaluatie van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Kamerstuk 33 797).
Deze wet is, anders dan de aan het woord zijnde leden lijken te suggereren, reeds aangenomen in beide Kamers der Staten-Generaal en is per 15 april 2014 in werking getreden. De wet geeft gemeenten mogelijkheden om ongewenste woningvorming tegen te gaan, om malafide pandeigenaren aan te pakken en om gebiedsaanwijzingen maximaal vier maal te verlengen met telkens een periode van vier jaar. De wet zit onderhavig initiatiefwetsvoorstel niet in de weg. Het ziet immers op een andere materie. Mede daarom is het niet raadzaam om in de evaluatie van onderhavig initiatiefwetsvoorstel ook het gebruik van de bovengenoemde wet mee te nemen.

De leden van de D66-fractie vragen waaruit blijkt dat de bestuurlijke waarschuwing te licht is en vaak geen effect heeft.
Het aantal afgegeven bestuurlijke waarschuwingen wordt, voor zover bekend, niet bijgehouden. Maar aangezien er nog altijd aanzienlijke woonoverlast plaatsvindt, kan de conclusie worden getrokken dat de maatregel in ieder geval niet in alle gevallen het beoogde effect heeft. Overigens wijst de initiatiefnemer er graag op dat een bestuurlijke waarschuwing in strikte zin de nodige vraagtekens opwerpt. Waar wordt immers precies voor gewaarschuwd? Een sluiting van de woning is over het algemeen niet mogelijk bij het soort van overlast waarvoor een bestuurlijke waarschuwing wordt gegeven. Verder heeft de burgemeester weinig bestuursrechtelijke mogelijkheden om de overlast aan te pakken, zoals al eerder uiteen is gezet. In feite wordt er dus een loze waarschuwing gegeven, zonder de mogelijkheid om op te treden als de waarschuwing geen effect heeft.
Ook vragen de leden van de D66-fractie naar de noodzaak van het voorstel, nu blijkt dat gemeenten niet op de hoogte zijn van de vele mogelijkheden die zij al hebben om woonoverlast aan te pakken.
Of gemeenten al dan niet op de hoogte zijn van de huidige mogelijkheden, doet niets af aan de noodzaak van dit wetsvoorstel. De initiatiefnemer meent dat de huidige reeds beschikbare mogelijkheden om woonoverlast aan te pakken onvoldoende zijn en dat dit wetsvoorstel een nuttig extra instrument biedt. De initiatiefnemer staat niet alleen in deze mening. Ook de VNG, Aedes vereniging van woningcorporaties en meerdere individuele gemeenten zijn deze mening toegedaan.
Naast het bestuursrecht, zijn er ook civielrechtelijke mogelijkheden om woonoverlast aan te pakken. Bijvoorbeeld artikel 37 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek, dat gaat over onrechtmatige hinder. De specifieke wettekst van de nieuwe bepaling, die met dit initiatiefwetsvoorstel wordt geïntroduceerd, is deels geïnspireerd op dat artikel uit het Burgerlijk Wetboek. Op die manier zijn dus de civielrechtelijke mogelijkheden meegenomen in de voorbereiding van dit voorstel. Overigens is het niet zo dat de nieuwe bestuursrechtelijke bevoegdheid eraan in de weg staat om alsnog naar de burgerlijke rechter te stappen. Iedere burger kan een civielrechtelijke procedure starten wegens onrechtmatige hinder. Het enige dat dit wetsvoorstel doet, is ervoor zorgen dat de burgemeester zelf

ook de juiste mogelijkheden heeft om woonoverlast in zijn gemeente tegen te gaan.

De leden van de SGP-fractie vragen of de initiatiefnemer in het kader van het overzicht ook in wil gaan op de aanscherping van de Woningwet als gevolg van de Wijziging van de Woningwet in verband met het versterken van het handhavingsinstrumentarium (Kamerstuk 33 798).
Het wetsvoorstel met Kamerstuk 33 798 is op 11 maart 2014 met algemene stemmen aangenomen in de Tweede Kamer. De Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel op 3 juni 2014 als hamerstuk afgedaan. De wetswijziging is in werking getreden per 1 januari 2015. De wet heeft het handhavingsinstrumentarium van de Woningwet uitgebreid. De zorgplicht is verduidelijkt, er is een bestuurlijke boete geïntroduceerd en de maatregel tot beheerovername is gewijzigd. Zoals de aan het woord zijnde leden terecht opmerken, kent deze wet het criterium leefbaarheid. Dit criterium wordt echter genoemd in het kader van de (slechte) staat van gebouwen, open erven en terreinen, wat de leefbaarheid van de buurt kan aantasten. Het onderhavige initiatiefwetsvoorstel gaat over het gedrag van overlastgevers en niet over de staat van de woning van de overlastgever. In die zin verschilt het initiatiefwetsvoorstel van de door de leden van de SGP-fractie aangehaalde wet.
De genoemde leden vragen wat de initiatiefnemer ervan vindt dat de gemeente geen bestuursdwang kan toepassen in situaties waarin de gemeente een ernstig vermoeden heeft dat sprake is van het telen, bereiden, bewerken, verwerken of vervaardigen als bedoeld in de Opiumwet en waarin geen sprake is van gevaarzetting.
In antwoord op deze vraag, wijst de initiatiefnemer graag op jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waaruit volgt dat de burgemeester op grond van artikel 13b van de Opiumwet wel degelijk een pand kan sluiten als er wordt geteeld, ook als er geen sprake is van gevaarzetting.[36] Daarnaast wijst de initiatiefnemer graag naar de Wijziging van de Opiumwet in verband met de strafbaarstelling van handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking van illegale hennepteelt (Kamerstuk 32 842), die op 1 maart 2015 in werking is getreden. De vraag of de initiatiefnemer het wenselijk acht om het handhavingsinstrumentarium van gemeenten aan te vullen bij drugsteelt valt buiten het bereik van het onderhavige wetsvoorstel. Wel vindt de initiatiefnemer dat het handhavingsinstrumentarium moet worden aangevuld als er sprake is van woonoverlast. Daarover gaat onderhavig initiatiefwetsvoorstel.

3. Hoofdlijnen van wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de initiatiefnemer vertrouwen heeft dat een overlastgevende de gedragsaanwijzing zal naleven.
De last onder bestuursdwang of onder dwangsom die de burgemeester kan opleggen ter handhaving van het in de APV op te nemen gebod of verbod over ernstige hinder voor omwonenden is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De sanctie op het niet uitvoeren van een last onder dwangsom is de inning van de dwangsom. De sanctie op het niet uitvoeren van een last onder bestuursdwang is dat de gemeente de overtreding beëindigt of herhaling ervan voorkomt, bijvoorbeeld door geluidsoverlastgevende attributen uit de woning te verwijderen of isolatie aan te brengen. De toepassing van bestuursdwang geschiedt in beginsel op kosten van de overtreder (artikel 5:25, eerste lid, Awb). Deze mogelijk-

[36] Zie onder andere de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 december 2013, zaaknummer 201300186/1/A3.

heden tot handhaving geven de initiatiefnemer het vertrouwen dat de overlastgever de gedragsaanwijzing zal naleven.
Met ernstige hinder wordt gedoeld op ernstige hinder voor omwonenden. Een vergelijking kan worden gemaakt met artikel 37 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek. Dat artikel regelt dat onder hinder gedragingen worden verstaan zoals het verspreiden van rumoer, trillingen, stank, rook of gassen of het onthouden van licht of lucht. De hoeveelheid tijd, inzet en middelen die met de handhaving van het besluit samenhangen, zal van geval tot geval verschillen. Hierbij zij opgemerkt dat de gemeenteraad de reikwijdte van de APV-bepaling desgewenst kan beperken, bijvoorbeeld tot enkele in de APV nader omschreven vormen van ernstige hinder.
De leden van de VVD-fractie vragen voorts hoe de initiatiefnemer aankijkt tegen de mogelijkheid om ook «niet-woonruimte» onder het bereik van de wet te laten vallen.
Ook Aedes vereniging van woningcorporaties vraagt om deze uitbreiding.[37] Hoewel de initiatiefnemer de vraag begrijpt, staat zij toch niet positief tegenover deze mogelijkheid. Het wetsvoorstel is bedoeld voor de aanpak van woonoverlast. Een verruiming van de reikwijdte van het wetsvoorstel zoals de leden van de VVD-fractie bedoelen, zou een te grote uitbreiding zijn en het doel van het wetsvoorstel voorbij schieten. Bovendien geldt voor niet-woonruimtes een ander juridisch regime. Bijvoorbeeld bedrijfspanden of horeca-gelegenheden hebben over het algemeen een vergunning op grond waarvan zij opereren. Als er overlast uit het bedrijfspand of een café ontstaat, kan de gemeente via de vergunning invloed uitoefenen. Deze vorm van beïnvloeding geldt in het algemeen niet bij woonruimtes. Het gaat dus om een andere situatie, die niet onder het bereik van dit wetsvoorstel moet worden gebracht.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe in het geval van verbaal geweld, bedreigingen of intimidatie, bestuursdwang kan helpen.
In antwoord op deze terechte vraag wil de initiatiefnemer graag betogen dat bedreigingen en verbaal geweld vaak niet de bron van de woonoverlast zijn, maar het gevolg ervan. De bron is bijvoorbeeld nachtelijke geluidsoverlast. Ondanks herhaalde verzoeken daartoe, is de overlastgever niet van plan zijn nachtelijke activiteiten te staken. Het slachtoffer wil graag in gesprek gaan om een oplossing te vinden waarbij het geluidsoverlast minder wordt, bijvoorbeeld afspraken maken over tijdstippen waarna het stil moet zijn of over de isolatie van de woning. Maar de overlastgever is hier niet toe bereid. In een dergelijk geval kan het contact tussen de buren uit de hand lopen. De overlastgever is er niet van gediend dat hij 's nachts stiller moet zijn en reageert boos. Dat kan zich uiten in verbaal geweld of intimidatie. Als de situatie verder uit de hand loopt, kan het moment daar zijn om via een gedragsaanwijzing de woonoverlast aan te pakken. De gedragsaanwijzing zal zich dan richten op de bron van de overlast, namelijk de nachtelijke geluidsoverlast. Het bestuur zal vermoedelijk kiezen voor het opleggen van een dwangsom als er nogmaals sprake is van overlast. Met andere woorden, de overlastgever moet een dwangsom betalen als hij zijn hinderlijke gedrag voortzet. Bestuursdwang zal in een dergelijk geval niet werken.
De leden van de PvdA-fractie vragen voorts in hoeverre het in beslagnemen van huisdieren, geluidsinstallaties of verwijderen van vuilnis niet al mogelijk is met de instrumenten in reeds bestaande wet- en regelgeving.
Natuurlijk is dat in sommige gevallen nu al mogelijk. Maar het is niet mogelijk als handhaving van een last onder bestuursdwang in het kader van een specifieke gedragsaanwijzing. Daarin zit de meerwaarde van dit wetsvoorstel ten opzichte van reeds bestaande wet- en regelgeving.

---

[37] Zie consultatiebrief van Aedes van 7 mei 2014, ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer bij de memorie van toelichting.

De leden van de SP-fractie vragen waarom een waarschuwing soms wel en soms niet effectief is. De leden van de D66-fractie stellen een soortgelijke vraag.
Helaas wordt, voor zover bekend, niet precies bijgehouden hoeveel bestuurlijke waarschuwingen er worden gegeven en wat de effecten daarvan zijn. Maar vermoed kan worden dat de effectiviteit vaak uitblijft omdat er geen «stok achter de deur» is. De burgemeester heeft weinig mogelijkheden om op te treden als de waarschuwing niet wordt opgevolgd. De zogenaamde de-escalatieladder, zoals beschreven in de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag, is in dit opzicht niet compleet. Onderhavig initiatiefwetsvoorstel hoopt daar verandering in te brengen.
De initiatiefnemer is het van harte eens met de mening van de leden van de SP-fractie, waar zij zeggen dat eerst niet-juridische middelen moeten worden benut voordat wordt overgaan tot juridische maatregelen. De initiatiefnemer is niet voor juridisering. Het is verreweg het beste als woonoverlast met niet-juridische middelen wordt opgelost. Vaak gebeurt dat ook. Dit wetsvoorstel is bedoeld voor de gevallen waarin niet-juridische middelen *geen* soelaas bieden.
De aan het woord zijnde leden vragen zich af of het opleggen van een bestuurlijke dwangsom een situatie tussen buren niet juist kan verergeren. De initiatiefnemer denkt van niet. Zoals eerder gesteld, zijn er geen mogelijkheden tussen een relatief tandenloze waarschuwing en woningsluiting. Woningsluiting is een zeer ingrijpende juridische maatregel die het beste kan worden voorkomen. Met dit wetsvoorstel is het juist mogelijk om meer genuanceerde maatregelen te nemen, waardoor de situatie niet dusdanig hoeft te verergeren.
De specifieke gedragsaanwijzing die wordt geïntroduceerd in dit wetsvoorstel heeft de vorm van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het kan een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang zijn. Er zit dus geen volgordelijkheid tussen de gedragsaanwijzing en de last onder bestuursdwang, zoals de leden van de SP-fractie vragen. In feite zijn het twee benamingen voor hetzelfde besluit. Exacter gesteld is de last de gedragsaanwijzing, de dwangsom of de bestuursdwang is de prikkel om de gedragsaanwijzing op te volgen.
De gedragsaanwijzing kan verschillende vormen aannemen, afhankelijk van de vorm van de overlast. Als de overlast bestaat uit een agressieve hond, dan kan de gedragsaanwijzing de verplichting inhouden om een muilkorf voor de hond aan te schaffen en te gebruiken. Bij hinderlijk nachtelijk bezoek kan worden bepaald dat de overlastgever 's nachts geen bezoek meer mag ontvangen. In het uiterste geval kan de gedragsaanwijzing een tijdelijk huisverbod inhouden.
De burgemeester legt de gedragsaanwijzing op, maar doet dit met inachtneming van hetgeen de raad in de verordening daaromtrent heeft bepaald. Dat betekent dat de gemeenteraad invloed kan uitoefenen op het soort aanwijzingen dat de burgemeester kan geven. De gedragsaanwijzing is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Belanghebbenden kunnen dus bezwaar maken tegen het besluit en tegen de beslissing op bezwaar beroep instellen bij de bestuursrechter. De rechter zal mede toetsen op proportionaliteit.
De maatregelen gelden per gebruiker van een woning, per bewoner dus. Het is niet mogelijk een geheel huishouden of een compleet woningcomplex een gedragsmaatregel op te leggen. De besluiten zijn immers individueel van aard en zien op één persoon. Uiteraard is het wel mogelijk meerdere besluiten op te leggen aan meerdere bewoners in een huishouden.
De leden van de SP-fractie vragen voorts of er een verschil is tussen de behandeling van huurders en huiseigenaren. Dat zouden de aan het woord zijnde leden ongewenst vinden.

De initiatiefnemer kan de leden van de SP-fractie gerust stellen: dat verschil is er niet. Eén van de mooie kanten van het wetsvoorstel is juist dat er geen verschil wordt gemaakt tussen overlast vanuit een huurwoning of vanuit een koopwoning. Wel kan de zinsnede uit het tweede lid van artikel 151d, «slechts indien de ernstige hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan», tot gevolg hebben dat de gedragsaanwijzing sneller wordt opgelegd bij koopwoningen dan bij huurwoningen. Bij huur kan een andere geschikte wijze immers zijn om via het huurrecht langs civiele weg de overlastgever aan te pakken. Bij koopwoningen bestaat die mogelijkheid niet.
Voorts stellen de leden van de SP-fractie vragen over de rol van de gemeenteraad.
De burgemeester kan de maatregel alleen opleggen als de gemeenteraad deze mogelijkheid in een verordening heeft geschapen. Dat volgt uit het wetsvoorstel. Gemeenten zijn niet verplicht een dergelijke verordening op te stellen. Als een gemeenteraad van mening is dat het instrument niet nodig is, dan hoeft men geen verordening op te stellen. Die afweging kan het beste lokaal worden gemaakt. Daarom heeft de initiatiefnemer gekozen voor een getrapte bevoegdheidsverlening.
Als de gemeenteraad besluit wel een verordening op te stellen, dan kan in de verordening nader worden bepaald op welke wijze de bevoegdheid wordt gebruikt. Bijvoorbeeld alleen bij geluidsoverlast, alleen in bepaalde gebieden of alleen in een bepaalde periode. Het is niet mogelijk om in de verordening op te nemen dat de burgemeester gebruik kan maken van een bestuurlijke boete, want dat valt buiten het bestek van dit wetsvoorstel. Wel is het mogelijk om het soort gedragsaanwijzing nader te preciseren. Het tweede lid van het voorgestelde artikel 151d regelt dat de burgemeester de bevoegdheid uitoefent met inachtneming van hetgeen daaromtrent door de raad in de verordening is bepaald.
De leden van de SP-fractie vragen voorts of gemeenteraadsleden inzage hebben in het dossier van de overlastgever en het slachtoffer van de overlast.
Dit zal niet het geval zijn. Artikel 12 van de Wet bescherming persoonsgegevens legt een geheimhoudingsplicht op voor de betrokken personen die toegang hebben tot de persoonsgegevens. Deze geheimhoudingsplicht geldt ook jegens gemeenteraadsleden. De privacy van de overlastgever en het slachtoffer is hiermee gewaarborgd. Ook als een betrokkene gebruik maakt van zijn beroep- en bezwaarmogelijkheden, is zijn privacy gewaarborgd. Bij het maken van bezwaar heeft de bezwaarcommissie (uiteraard) inzage in het dossier, als er vervolgens in beroep wordt gegaan heeft de bestuursrechter inzage. Maar zij zijn allen gebonden aan de geheimhoudingsplicht van artikel 12 van de Wet bescherming persoonsgegevens. De situatie is niet anders dan bij ieder ander besluit waartegen een burger bezwaar en beroep kan instellen.
Het is mogelijk dat de gemeenteraad informatie vraagt van de burgemeester of het college van B&W over het gebruik van de bevoegdheid. Bijvoorbeeld over de vraag hoeveel gedragsaanwijzingen zijn opgelegd en wat het resultaat hiervan is. In dat geval zal geanonimiseerde verantwoording plaatsvinden. De burgemeester zal de privacy-gevoelige informatie uit de dossiers anonimiseren alvorens deze naar de gemeenteraad te sturen.
De leden van de fractie van de SP vragen tot slot welke termijnen er gelden voor de verschillende maatregelen die door de initiatiefwet worden mogelijk gemaakt.
De standaardregels uit het bestuursrecht zijn hierbij van toepassing. Artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat een beschikking dient te worden gegeven binnen een redelijke termijn. Deze redelijke termijn is in ieder geval niet langer dan acht weken na ontvangst van de aanvraag. Het is ook mogelijk dat de burgemeester ambtshalve optreedt, dus zonder formele aanvraag. Vervolgens is, nadat het besluit is

genomen, de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift in beginsel zes weken (artikel 6:7 van de Awb).
Een verzoek tot handhaving kan bij de burgemeester rechtstreeks worden ingediend door de omwonende zelf, maar hij kan ook een ander machtigen om dat namens hem te doen. Overigens kan de burgemeester ook uit eigen beweging handhaven, zonder dat er een formeel verzoek van een omwonende ligt.

De leden van de CDA-fractie vragen om een reactie op het artikel «Een burgervader neemt zijn mensen mee» (Trouw, 5 november 2015), waarin Trouw-journalisten Teun Lagas en Co Welgraven de toegenomen druk op burgemeesters beschrijven.
De initiatiefnemer heeft met interesse kennis genomen van het artikel. Het is waar dat er grote druk ligt op burgemeesters. De initiatiefnemer is het ermee eens dat het burgemeesterschap geen gemakkelijk ambt is en dat ook nooit is geweest. De impliciete vraag van de CDA-fractie, zo begrijpt de initiatiefnemer, is of het verstandig is om het takenpakket van de burgemeester nog verder uit te breiden. De initiatiefnemer is het ermee eens dat de burgemeester geen magische kwaliteiten moeten worden toegeschreven. Het is niet verstandig om hem allerlei taken te geven waar hij niet mee uit de voeten kan. Maar dit specifieke wetsvoorstel wordt niet opgedrongen aan de burgemeesters. Integendeel, zij hebben er zelf om gevraagd. De Vereniging Nederlandse Gemeenten vraagt al langer om de mogelijkheid die het wetsvoorstel creëert. Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters is, na een aanvankelijk kritische houding, nu voorstander van het wetsvoorstel. En de burgemeesters van zowel Rotterdam als Amsterdam hebben aangegeven gebruik te willen maken van de wet.[38]
Overigens is het belangrijk erop te wijzen dat de voorgestelde wetswijziging geen verplichtingen schept. Het is aan de gemeenteraad om de bevoegdheid aan de burgemeester te geven. Als in een gemeente geen behoefte is aan dit extra instrument om woonoverlast aan te pakken, zal de gemeenteraad geen verordening maken waarbij het gebruik van de nieuwe bevoegdheid wordt mogelijk gemaakt.
Het is ook niet zo dat de burgemeester bij iedere verstoring van het woongenot in actie moet komen. De bevoegdheid wordt alleen gebruikt indien de ernstige hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan.
De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemer of zij bereid is het voorstel zo aan te passen dat sprake moet zijn van meerdere incidenten («ernstige en voortdurende overlast») voordat de burgemeester überhaupt benaderd kan worden.
De initiatiefnemer dankt de leden van de CDA-fractie voor deze suggestie. Over het algemeen zal het zo zijn dat ernstige overlast langere tijd voortduurt. Als een buurman eenmalig een luidruchtig verjaardagsfeest geeft, terwijl hij overigens geen hinder veroorzaakt, zal dit vermoedelijk niet kwalificeren als ernstige hinder. Om als ernstig gekwalificeerd te worden, moet de overlast in de praktijk dus vaak al «voortdurend» zijn, zoals de aan het woord zijnde leden voorstellen. Maar het is theoretisch mogelijk dat de overlast slechts één keer plaatsvindt. Door de toevoeging van de leden van de CDA-fractie wordt die theoretische mogelijkheid uitgesloten, terwijl daar geen goede reden toe is. Bovendien kunnen herstelsancties zoals de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom ook strekken tot het voorkomen van herhaling van de

[38] Voor de steun uit Rotterdam, zie http://www.rotterdam.nl/Clusters/Dienstverlening/Documenten%202015/Actieplan%20Woonoverlast%202015-2019.pdf. Voor de steun uit Amsterdam, zie de brief van burgemeester Van der Laan van 11 mei 2016. De brief is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer bij deze nota naar aanleiding van het verslag.

overtreding (artikel 5:2, eerste lid, sub b, van de Awb). Daarom neemt de initiatiefnemer de suggestie van de CDA-fractie niet over.
Ook de suggestie dat klachten moeten worden ingediend door minimaal twee bewoners, legt de initiatiefnemer onder dankzegging naast zich neer. Ook hier zal het vaak zo zijn dat de ernstige hinder door meerdere omwonenden ervaren wordt. Maar het is denkbaar dat er slechts één omwonende is die de hinder ondervindt. Dit kan bijvoorbeeld zo zijn in landelijk gebied of als de overlastgever het specifiek gemunt heeft op één buurman. Het is niet verstandig om die situaties wettelijk uit te sluiten. De initiatiefnemer waardeert het meedenken door de leden van de CDA-fractie, maar helaas kan zij ook deze suggestie niet overnemen.
Wat betreft de objectiveerbaarheid van de klachten, merkt de initiatiefnemer graag het volgende op. Als een slachtoffer van woonoverlast enkel subjectieve klachten kan aantonen, zonder ook voor derden constateerbare ernstige hinder, zal de burgemeester op basis van die klachten waarschijnlijk geen gedragsaanwijzing opleggen. Als hij dat wel doet, zal de rechter het besluit van de burgemeester vermoedelijk niet in stand laten. Er moet objectief gezien sprake zijn van, bijvoorbeeld, geluidsoverlast, anders kan de burgemeester geen aanwijzing geven om de geluidsoverlast te verminderen. Het helpt als kan worden bewezen dat er sprake is van geluidsoverlast door bijvoorbeeld een rapport van de woningbouwvereniging of de bewonersvereniging. Het is echter niet verstandig om dergelijke rapporten als vereiste in de wet op te nemen. Dat haalt de kracht en flexibiliteit uit de wet.
De leden van de CDA-fractie vragen voorts of het verstoren van religieus ervaren woongenot, zoals de zondagsrust, onder de reikwijdte van de wet kan vallen.
Dat hangt af van de mate van overlast. Als een persoon ernstige hinder veroorzaakt, kan dat reden zijn voor de burgemeester om op te treden op grond van dit wetsvoorstel. Of die hinder de zondagsrust van omwonenden verstoort, doet in beginsel niet ter zake. Als de hinder ernstig genoeg is op vrijdag of zaterdag, is het dat ook op zondag. Het hoeft niet de intentie te zijn van de burgemeester om specifiek de zondagsrust te bewaren. Het gaat erom dat de ernstige hinder wordt tegengegaan, of dat nu op zondag gebeurt of op een andere dag.
De initiatiefnemer vindt het geen probleem als burgemeesters in verschillende gemeenten verschillend om zullen gaan met dit wetsvoorstel. Integendeel, zij vindt dit juist positief. Niet iedere gemeente heeft in dezelfde mate te maken met woonoverlast. Bovendien is het denkbaar dat de drempel voor wat ernstige hinder is, hoger ligt in een drukke stad dan in een dorp. Het is niet verstandig om te proberen de aanpak in alle gemeenten te uniformeren. We moeten juist uitgaan van de omstandigheden van het geval. Gemeenten moeten maatwerk kunnen leveren en hoeven niet aan één uniforme norm te voldoen. Dit kan betekenen dat de ene gemeente anders omgaat met woonoverlast dan de andere gemeente, maar die beslissing moet op lokaal gemeentelijk niveau worden genomen. Zoals ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten opmerkt, versterkt dit de democratische legitimatie.

In antwoord op vragen van de D66-fractie, vindt de initiatiefnemer inderdaad dat de overheid aan de kant van de slachtoffers van overlast moet staan en niet aan de kant van de veroorzakers ervan. Het is onacceptabel als het slachtoffer moet verhuizen omdat de dader niet kan worden aangepakt. Dit wetsvoorstel probeert iets aan die onverkwikkelijke situatie te doen. Op dit moment is het vaak niet goed mogelijk om woonoverlast adequaat aan te pakken, maar met dit wetsvoorstel komt die mogelijkheid er wel.
De leden van de D66-fractie vragen specifiek naar homostellen die uit hun wijk zijn gepest. Helaas zal dit wetsvoorstel voor die specifieke situatie waarschijnlijk geen soelaas bieden. Het voorstel ziet op ernstige hinder

voor omwonenden die in of vanuit een woning of in de onmiddellijke nabijheid daarvan wordt veroorzaakt. Bij de situatie waar de aan het woord zijnde leden op doelen, gaat het om het wegpesten van een stel vanwege hun seksuele geaardheid. Dat gaat dus in beginsel niet over overlast vanuit een woning. In dat geval is, zo vermoedt de initiatiefnemer, het strafrecht beter op zijn plaats. Hoe kwalijk discriminatie ook is, het gaat het bestek van dit wetsvoorstel te buiten. De enige manier waarop het wetsvoorstel wel zal kunnen worden gebruikt, is als de discriminerende overlast tevens ernstige hinder veroorzaakt zoals bedoeld in dit wetsvoorstel en er redelijkerwijs geen andere geschikte wijze is waarop de hinder kan worden tegengegaan.
De leden van de D66-fractie vragen voorts of dit wetsvoorstel kan worden gebruikt in het geval van een penetrante wietlucht van een van de bewoners in een appartementencomplex.
Dat is zeker het geval. Als de wietlucht ernstige hinder oplevert, en als er geen andere geschikte wijze is om deze hinder tegen te gaan, dan kan de burgemeester de bepaling gebruiken. Hij kan de overlastveroorzaker bijvoorbeeld verplichten om ervoor te zorgen dat de omwonenden niet worden gehinderd door de wietlucht. Als hij dat doet met een last onder dwangsom, dan is de sanctie op niet-naleving van de last dat hij de dwangsom int. Legt hij een last onder bestuursdwang op, dan is de sanctie op niet-naleving dat hij de wiet in beslag neemt.
De Wet Damocles, waar de aan het woord zijnde leden naar vragen, geeft de burgemeester de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang of dwangsom als in woningen of lokalen (dan wel in of op bij woningen of zodanige lokalen behorende erven) drugs wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is. Korter gezegd, de burgemeester kan met de Wet Damocles zogenaamde drugspanden sluiten. Deze bevoegdheid is geregeld in artikel 13b van de Opiumwet. De bepaling was volgens de regering noodzakelijk, omdat artikel 174a van de Gemeentewet (ook wel genoemd: de Wet Victoria) niet toereikend was om drugsoverlast te bestrijden.[39] Als uit een woning een penetrante wietlucht komt, is het mogelijk dat uit die woning drugs wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt. Als dat het geval is, kan de burgemeester op grond van de Wet Damocles een last onder bestuursdwang of dwangsom opleggen. Als die penetrante wietlucht tevens ernstige hinder veroorzaakt voor omwonenden, is het mogelijk dat de burgemeester, mits aan alle voorwaarden is voldaan, ook het instrument uit het onderhavige wetsvoorstel kan gebruiken. Het criterium van de Wet Damocles kan dus nog worden toegepast, dit initiatiefwetsvoorstel staat daar niet aan in de weg.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat minder ingrijpende middelen zijn om ernstige hinder tegen te gaan.
Hiervoor is zeer veel te bedenken. Niet-juridische mogelijkheden om woonoverlast tegen te gaan zijn buurtbemiddeling, mediation of gewoon een goed gesprek. Daarnaast is het mogelijk om via de woningbouwvereniging de overlastgever aan te spreken op zijn gedrag. Via het huurrecht kan extra druk worden uitgeoefend. Ook kan er een waarschuwing worden gegeven. Tot slot staat het eenieder vrij om naar de burgerlijke rechter te stappen als de hinder dusdanig erg is dat het een onrechtmatige daad betreft in de zin van artikel 5:37 BW. Pas als de ernstige hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan, kan de burgemeester dit wetsvoorstel gebruiken.
De bevoegdheid tot het opleggen van een gedragsaanwijzing komt toe aan de burgemeester. Dit is de juiste instantie, omdat ook bij woningsluiting wegens verstoring van de openbare orde (artikel 174a gemeen-

[39] Zie ook Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, p. 80–83.

tewet) of bij optreden wegens drugsoverlast (artikel 13b Opiumwet) de bevoegdheid tot handelen is neergelegd bij de burgemeester.
De burgemeester kan niet zomaar tot handelen overgaan. Er zijn veel voorwaarden aan verbonden. Ten eerste moet de gemeenteraad een verordening hebben vastgesteld waarin de burgemeester de bevoegdheid krijgt toegewezen. In de verordening kunnen nadere voorwaarden staan. Verder mag de burgemeester alleen handelen als de ernstige hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan. Tot slot is hij gebonden aan alle waarborgen uit het bestuursrecht en aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
De initiatiefnemer heeft naar aanleiding van de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie geprobeerd te staven welk aandeel van geregistreerde woonoverlast wordt veroorzaakt door mensen met psychische problemen en/of gedragsproblemen. Helaas is dit niet mogelijk gebleken. Het wordt, voor zover bekend, niet bijgehouden. Wel is van belang dat de gedragsaanwijzing een gebod kan inhouden om psychische hulp te aanvaarden. De initiatiefnemer is niet bang dat dit wetsvoorstel oneigenlijk zal worden ingezet tegen mensen met psychische problemen. Als er een gedragsaanwijzing wordt opgelegd, moet betrokkene immers bij machte zijn om overlast te stoppen. Het is dus niet mogelijk om iemand met psychische problemen te vragen iets te doen of te laten waartoe hij, vanwege zijn psychische gesteldheid, niet in staat is. Bovendien is het altijd mogelijk bezwaar te maken en naar de bestuursrechter te stappen als men het niet eens is met de opgelegde maatregel.

4. Verhouding tot Grondwet en EVRM

De leden van de SP-fractie vragen de initiatiefnemer een indicatie te geven hoe vaak de voorgestelde maatregelen gebruikt gaan worden. Deze leden vragen zich namelijk af of dit in verhouding staat tot de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en de fundamentele vrijheden van de mens. De leden van de D66-fractie stellen een soortgelijke vraag.
De frequentie van de inzet zal per gemeente verschillen. Het ligt voor de hand dat het instrument vooral zal worden gebruikt in gemeenten waar veel sprake is van woonoverlast. Het is niet mogelijk nu al een indicatie te geven. Mede om die reden heeft de initiatiefnemer ervoor gekozen een evaluatiebepaling op te nemen. Na vijf jaar zal de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Kamer een verslag zenden over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. De initiatiefnemer gaat ervan uit dat in dit verslag mede de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de overlastgever wordt meegenomen.
De initiatiefnemer gelooft niet dat het wetsvoorstel in strijd is met het Kinderrechtenverdrag. Het kan echter wel voorkomen dat kinderen in de omgeving gehinderd worden door de overlastgever. In die zin is de aanpak van de woonoverlast juist voordelig voor de ontwikkeling en het recht op een gezinsleven van kinderen die te lijden hebben onder het gedrag van de overlastgever.
Overigens vermeldt de initiatiefnemer graag nogmaals, zoals ook in de memorie van toelichting vermeld, dat wat haar betreft niet alleen gekeken moet worden naar de rechten van de overlastgever, maar ook naar de rechten van het slachtoffer. Op dit moment kan de situatie ontstaan dat een overlastgever stelselmatig inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer of het recht op een gezinsleven van omwonenden door ernstige overlast te veroorzaken, maar dat daar niets tegen gedaan kan worden omdat het eventuele ingrijpen de levenssfeer van de overlastgever zelf zou schaden.[40] Dat is een onwenselijke situatie. Hetzelfde geldt

[40] Onlangs was sprake van een dergelijke situatie in Middelburg. Zie de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 3 september 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:5902.

voor het recht op ongestoord genot van het eigendom zoals neergelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

De leden van de D66-fractie vragen naar objectieve criteria van de term «ernstige hinder». Op welke manier voorziet het voorstel erin dat een proportionele maatregel wordt gevonden bij een dergelijk subjectief begrip?
Zoals in de vraag van de leden van de D66-fractie reeds besloten ligt, is de term «ernstige hinder» inderdaad een subjectief begrip. Het hangt af van de omstandigheden van het geval of een bepaalde mate van hinder ernstig is of niet. Wel zijn er aanknopingspunten te noemen. Zo kan onder omstandigheden in een drukke stad een zekere mate van hinder sneller te accepteren zijn dan in een rustige gemeente. Ook is het relevant wie de persoon is die last heeft van de hinder. Oudere of zieke mensen zullen wellicht sneller last hebben van een bepaalde mate van hinder dan jonge mensen. Tot slot kan worden gewezen op artikel 37 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek, dat gaat over onrechtmatige hinder. Zoals in de artikelsgewijze toelichting is uiteengezet, kan ernstige hinder zoals bedoeld in artikel 151d van de Gemeentewet samenvallen met onrechtmatige hinder zoals bedoeld in artikel 5:37 van het Burgerlijk Wetboek, maar dat is geen vereiste.
Het is in eerste instantie aan de burgemeester om te bepalen of de hinder ernstig genoeg is om het instrument van artikel 151d van de Gemeentewet op te leggen. Het is tevens aan hem om te bepalen of de maatregel, die verschillende vormen kan aannemen, proportioneel is ten opzichte van de hinder. In laatste instantie is het aan de rechter om te oordelen over de rechtmatigheid en proportionaliteit van de opgelegde maatregel. Zowel de burgemeester als de rechter zullen in hun overwegingen de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het recht op ongestoord genot van het eigendom meenemen.

De leden van de SGP-fractie constateren terecht dat het gebruik van het nieuwe instrument om woonoverlast aan te pakken, gedecentraliseerd wordt. Zij vragen in hoeverre het acceptabel is dat de bestuursrechtelijke mogelijkheid om inbreuk te maken op het eigendomsrecht afhankelijk wordt gemaakt van besluitvorming in de gemeenteraad en of nadere uitwerking in de wet in formele zin niet meer voor de hand ligt aangezien het hier om fundamentele rechten en plichten gaat.
Naar het oordeel van de initiatiefnemer is de zogenaamde getrapte bevoegdheidsuitoefening juist een van de sterke punten van het voorstel. Niet in iedere gemeente bestaat evenveel behoefte aan extra maatregelen om woonoverlast aan te pakken. Gemeenten waar dit probleem niet speelt, kunnen ervoor kiezen het instrument ongebruikt te laten. Dit zorgt niet voor rechtsongelijkheid, het zorgt voor maatwerk. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is enthousiast over deze constructie. Overigens is de constructie niet uniek. Ook de vraag of ergens cameratoezicht is toegestaan, wordt op gemeentelijk niveau beantwoord.[41] Cameratoezicht kan fundamentele rechten en plichten van burgers schenden, zoals het recht op privacy. Toch is de vraag of deze inbreuk gerechtvaardigd is, afhankelijk gemaakt van besluitvorming in de gemeenteraad en is de nadere uitwerking hiervan niet in de wet in formele zin geregeld.

5. Overwogen alternatieven

De initiatiefnemer kent de door de leden van de PvdA-fractie genoemde pilots van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (hierna: CCV) en het experiment van de burenrechter bij de rechtbanken in Utrecht

[41] Zie artikel 151c van de Gemeentewet.

en Den Bosch. Zij juicht deze instrumenten van harte toe. De initiatiefnemer is het eens met de leden van de PvdA-fractie waar zij stellen dat er onverminderd gestreefd moet worden naar verbetering van geschikte wijzen om ernstige hinder tegen te gaan. Dit wetsvoorstel introduceert meer genuanceerde wijzen om woonoverlast tegen te gaan, maar het gebruik van dit nieuwe instrument is natuurlijk geen doel op zich. Het doel is om de woonoverlast aan te pakken, het middel moet zo proportioneel mogelijk zijn om dit doel te bereiken. De genoemde pilots en experimenten kunnen hierbij een nuttige en waardevolle rol spelen. De initiatiefnemer volgt de ontwikkelingen in dezen op de voet.

De leden van de D66-fractie constateren dat de initiatiefnemer heeft gekeken naar de ervaringen met de Anti-Social Behaviour Order (hierna: ASBO) in het Verenigd Koninkrijk en vraagt welke ervaringen met de ASBO doorslaggevend zijn geweest om te kiezen voor een wijziging van de Gemeentewet.
De initiatiefnemer benadrukt graag dat de ervaringen met de ASBO niet onverdeeld positief zijn. Precies om die reden heeft de initiatiefnemer ervoor gekozen de ASBO *niet* over te nemen. Een ASBO is een uitspraak van een civiele rechter waarin een maatregel staat voor een overlastgever. Overtreding is strafbaar. De Britse variant is dus een hybride vorm van civiel- en strafrecht. Het onderhavige wetsvoorstel heeft een heel andere opzet. De initiatiefnemer heeft ervoor gekozen een bestuursrechtelijk instrument te introduceren, omdat dit beter aansluit bij reeds bestaande mogelijkheden om woonoverlast tegen te gaan.
De initiatiefnemer heeft zich, bij het onderzoeken van mogelijke alternatieven, vooral gericht op de situatie in Engeland, Wales en België. Dat zijn de drie landen die in de dissertatie van Michel Vols worden besproken.[42]

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de initiatiefnemer waar zij de inschatting op baseert dat civielrechtelijke procedures tegen buren niet aangespannen worden vanwege angst voor represailles. Waarom neemt de initiatiefnemer aan dat dit probleem niet zal spelen bij het beginnen van een bestuursrechtelijke procedure?
Zoals reeds in het nader rapport is uiteengezet[43] is in het bestuursrecht het bestuur bevoegd een maatregel op te leggen aan de overlastgever. In dat geval is het bestuur verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de maatregel. Juridisch gezien zijn de overlastgever en het bestuursorgaan partij in de zaak. De overlastgever en het slachtoffer staan juridisch gezien niet als twee partijen tegenover elkaar. De overlastveroorzaker weet dat de burgemeester op hem let, het slachtoffer weet zich daardoor gesteund. Daarin zit het verschil.
De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen voorts op een pilot van het CCV waarbij wordt getest met in het kader van het huurrecht opgelegde gedragsaanwijzingen bij woonoverlast en vragen of de initiatiefnemer de evaluatie van de pilot af te wachten.
Dat heeft de initiatiefnemer gedaan. Uit de evaluatie uit december 2015 is gebleken dat de gedragsaanwijzingen succesvol waren. De gedragsaanwijzing is volgens de evaluatie «een nuttige, bruikbare en veelal effectieve interventie voor het terugdringen van woonoverlast zonder dat daarvoor ontruiming nodig is.»[44] Dat is heuglijk nieuws, maar het is wel belangrijk erbij te vermelden dat de pilot van het CCV iets anders is dan wat in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld. De pilot gaat over de relatie woningcorporatie/verhuurder, dit wetsvoorstel gaat over de relatie

---

42 M. Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven. De aanpak van overlastveroorzakers in Nederland, Engeland, Wales en België*, Groningen 2013.
43 Kamerstuk 34 007, nr. 5, pagina 4–5.
44 http://www.aedes.nl/binaries/downloads/wijkaanpak-en-leefbaarheid/20160113-eindrapport-evaluatie-gedragsaanwijzing-w.pdf

overlastgever/slachtoffer. Bovendien wordt in de pilot de gedragsaanwijzing opgelegd door de rechter of de woningcorporatie; in dit wetsvoorstel gebeurt dat door de burgemeester met (eventueel) rechterlijke toetsing achteraf.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de initiatiefnemer zich niet heeft gericht op het versterken van de civielrechtelijke handhaving, bijvoorbeeld door in huurovereenkomsten de mogelijkheid van gedragsaanwijzingen op te nemen.
In de pilot van het CCV is hiermee geëxperimenteerd, zoals beschreven in antwoord op de bovenstaande vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie. De initiatiefnemer is verheugd met de positieve uitkomst van de evaluatie, maar heeft er toch niet voor gekozen dit zelf op te nemen in het wetsvoorstel. Ten eerste omdat de mogelijkheid al bestaat (anders was het niet mogelijk geweest de pilot uit te voeren). Ten tweede omdat de initiatiefnemer zich graag richt op woonoverlast vanuit alle soorten woningen, dus ook koopwoningen. Het versterken van de civielrechtelijke handhaving via huurovereenkomsten heeft uiteraard alleen effect bij huurwoningen.

6. Bestuurlijke en financiële gevolgen

De leden van de SP-fractie vernemen graag hoe het initiatiefwetsvoorstel zich verhoudt tot de uitlatingen van de Minister van Veiligheid en Justitie dat de politie er geen extra taken bij zou krijgen. Tevens vragen zij hoe de nieuwe maatregelen zich verhouden tot de reorganisatie bij de politie.
De initiatiefnemer ziet dit wetsvoorstel niet als een extra taak voor de politie. Het betreft immers een bevoegdheid van de burgemeester. Wat dat betreft is er geen relatie met de reorganisatie bij de politie, die volgens de aan het woord zijnde leden chaotisch zou verlopen. Er is dus ook geen reden om andere prioriteiten bij de politie af te schalen.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de gevolgen van het wetsvoorstel voor de bestuurslast.
De bestuurslast zal vermoedelijk iets toenemen. De burgemeester kan immers maatregelen nemen die hij eerder niet kon nemen, en dit brengt extra bestuurslast met zich mee. Wel zal deze last, naar de verwachting van de initiatiefnemer, beperkt zijn. De burgemeester zal de maatregel alleen opleggen als de ernstige hinder niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan. Verder houdt de burgemeester rekening met hetgeen omtrent de uitoefening van de bevoegdheid door de gemeenteraad is bepaald. De raad kan de burgemeester vragen een onderbouwing van de bestuurslast te geven. Tot slot kent het wetsvoorstel een evaluatiebepaling. In de evaluatie zullen de effecten van de wet in de praktijk worden meegenomen. Dit houdt mede in de gevolgen voor de bestuurslast.
Voor zover in de vragen van de leden van de SGP-fractie de aanname besloten ligt dat de gemeente op dit moment geen enkele verantwoordelijkheid heeft voor het bestrijden van woonoverlast, is de initiatiefnemer het niet met die aanname eens. De burgemeester heeft wel degelijk mogelijkheden om woonoverlast aan te pakken. Deze mogelijkheden zijn echter te weinig genuanceerd, zoals in de memorie van toelichting en de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag is uiteengezet. De gemeenten vragen zelf om meer genuanceerde instrumenten om woonoverlast aan te pakken. Dit wetsvoorstel voldoet in die behoefte.

7. Consultaties

De leden van de VVD-fractie constateren terecht dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) positief heeft gereageerd op het initiatiefwetsvoorstel, maar dat de eerste reactie van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (hierna: NGB) niet onverdeeld positief was. Nadat het wetsvoorstel is gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State heeft het NGB voor een tweede maal gereageerd. In deze tweede reactie spreekt het NGB zijn waardering uit voor de aanpassingen en stelt dat het wetsvoorstel een goede aanvulling biedt op de bestaande bevoegdheden om op te kunnen treden bij slepende woonoverlast.[45] De reden dat het NGB in deze tweede reactie positiever is, is omdat het voornaamste kritiekpunt is weggenomen nu het aangepaste wetsvoorstel ervan uitgaat dat het instrument uit het wetsvoorstel pas kan worden gebruikt als de ernstige hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan.
De leden van de VVD-fractie vragen voorts of de initiatiefnemers concrete en expliciete signalen heeft gekregen van gemeenten of burgemeesters die nu al hebben aangegeven de bevoegdheid gecreëerd in voorliggend initiatiefwetsvoorstel te willen gebruiken.
Dat is het geval. De gemeente Rotterdam heeft in haar Actieplan Woonoverlast 2015–2019 aangegeven de nieuwe bevoegdheid te willen gebruiken zodra het wetsvoorstel in werking is getreden.[46] Ook de gemeente Amsterdam heeft met waardering van het wetsvoorstel kennisgenomen en zal er in voorkomende gevallen zeker gebruik van maken.[47]

De leden van de PvdA-fractie constateren terecht dat Aedes de bestuurlijke gedragsaanwijzing van harte toejuicht. De aan het woord zijnde leden vragen of de initiatiefnemer de mening deelt dat verhuurders veel meer kunnen en moeten doen dan ze nu doen en dat het niet de bedoeling is het probleem op het bord van de burgemeester te schuiven.
De initiatiefnemer deelt in zijn algemeenheid de mening dat niet alle problemen op het bord van de burgemeester moeten worden geschoven. Mensen hebben primair zelf de verantwoordelijkheid om problemen met woonoverlast tegen te gaan. De burgemeester komt pas aan bod als er sprake is van ernstige hinder en als deze hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan. Een andere wijze kan bijvoorbeeld zijn een buurtgesprek, mediation, of (bij huurwoningen) ingrijpen door de verhuurder. Pas als blijkt dat er geen geschikte wijze meer is om de ernstige hinder tegen te gaan, komt de burgemeester aan bod. Daarom deelt de initiatiefnemer de vrees niet, dat alles op het bord van de burgemeester wordt geschoven. Het NGB was hier in eerste instantie wel benauwd voor, zoals de leden van de PvdA-fractie aangeven. Maar in zijn tweede brief heeft het NGB aangegeven dat de bezwaren tegen het oorspronkelijke voorstel zijn ondervangen.[48] De vrees is dus ook bij het NGB weggenomen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de initiatiefnemer recentelijk nog contact heeft gehad met de partijen die een consultatie hebben ingediend. Zoals ook in de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag is beschreven, heeft het Nederlands Genootschap van burgemeester een

---

45 Zie de brief van het NGB van 28 april 2016, ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer
46 Zie http://www.rotterdam.nl/Clusters/Dienstverlening/Documenten%202015/Actieplan%20Woonoverlast%202015-2019.pdf
47 Zie de brief van burgemeester Van der Laan, ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer deze nota naar aanleiding van het verslag.
48 Zie de brief van het NGB van 28 april 2016, ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer bij deze nota naar aanleiding van het verslag.

nieuwe consultatie ingediend na de wijziging van het wetsvoorstel naar aanleiding van het advies van de Raad van State. In deze tweede consultatiebrief spreekt het NGB zijn waardering uit over de wijzigingen en zegt dat daarmee de bezwaren tegen het oorspronkelijke wetsvoorstel zijn ondervangen. De Wet aanpak woonoverlast biedt burgemeesters nu een goede aanvulling op de bestaande bevoegdheden om op te kunnen treden bij slepende woonoverlast, aldus het NGB.
Naar aanleiding van de vragen van de leden van de CDA-fractie heeft de initiatiefnemer opnieuw contact opgenomen met Aedes, met de vraag of zij nog altijd op steun van de vereniging van woningcorporaties mag rekenen. De consultatiebrief van Aedes stamt immers uit mei 2014. Aedes heeft per mail laten weten nog steeds positief te zijn over het wetsvoorstel. Wel vraagt Aedes zich af of de toevoeging van het noodzakelijkheidsvereiste in de praktijk de mogelijkheid tot het opleggen van gedragswijzigingen moeilijker maakt. Ook herhaalt Aedes dat men graag ziet dat ook niet-woonruimte onder de wet komt te vallen en wijst men op het belang van buurtbemiddeling bij overlastgevers. Deze punten zijn reeds behandeld in de memorie van toelichting en in antwoord op overige vragen in deze nota naar aanleiding van het verslag.
Ook VNG heeft in april 2014 positief geadviseerd over het wetsvoorstel. Recent heeft de VNG per mail aan de initiatiefnemer laten weten nog steeds positief te zijn. Daarnaast hebben twee individuele gemeenten (Rotterdam en Amsterdam) vanuit zichzelf laten weten dat zij positief tegenover het wetsvoorstel staan. Al met al kan worden geconstateerd dat het voorstel brede steun ontvangt uit het maatschappelijk middenveld.
De leden van de CDA-fractie merken op dat de VNG constateert dat behoefte is aan een tijdelijke gedragsaanwijzing. Zij vragen of het klopt dat onderhavig initiatiefwetsvoorstel een bredere toepassing mogelijk maakt.
Voor zover de aan het woord zijnde leden met een bredere toepassing bedoelen of de gedragsaanwijzing ook *niet* tijdelijk kan zijn, is dat niet het geval. Het wetsvoorstel introduceert de mogelijkheid voor de burgemeester om op te treden tegen ernstige hinder. Dit gebeurt door het opleggen van een last onder dwangsom of bestuursdwang. Als aan de last is voldaan, is de gedragsaanwijzing «uitgewerkt». Als niet aan de last wordt voldaan, verbeurt de overlastgever een dwangsom of gaat de burgemeester over tot bestuursdwang. In die zin is de gedragsaanwijzing nooit voor eeuwig, het is altijd tijdelijk. Het onderhavig initiatiefwetsvoorstel is dus wel degelijk beperkt gebleven tot de tijdelijkheid waarnaar de VNG heeft gevraagd.
De leden van de CDA-fractie vragen naar de regelgeving die thans bestaat om overlastgevend gedrag vanuit bedrijfspanden aan te pakken.
Meestal is het mogelijk om deze overlast via de verleende vergunning aan te pakken. De vergunningverlener kan eisen stellen aan het verlenen van de vergunning, zoals de eis zich te onthouden van het maken van overlast. Een bekend voorbeeld zijn cafés. Bij het verlenen van een cafévergunning worden over het algemeen bepalingen opgenomen over sluitingstijden en geluidsoverlast. Andere mogelijkheden om overlastgevend gedrag vanuit bedrijfspanden aan te pakken, zijn gelegen in milieuregelgeving of in het bestemmingsplan.
De aan het woord zijnde leden constateren dat Aedes graag zou zien dat de bepaling ook kan worden gebruikt om overlast vanuit een bedrijf aan te pakken.
De initiatiefnemer heeft ervoor gekozen deze aanbeveling van Aedes niet over te nemen, omdat er reeds voldoende mogelijkheden zijn om overlast vanuit bedrijfspanden aan te pakken. Bovendien is het doel van het wetsvoorstel het aanpakken van woonoverlast; het aanpakken van overlast vanuit bedrijfspanden zou een te grote uitbreiding zijn van het oorspronkelijke doel van het wetsvoorstel.

In het advies van Aedes van 7 mei 2014 lezen de leden van de CDA-fractie het volgende: «Het nieuwe instrument kan hierbij hulp bieden, het is immers door de gemeente toe te passen bij zowel overlast veroorzaakt door huurders als door eigenaren.» De aan het woord zijnde leden leiden hieruit af dat Aedes juist wel wenst dat onderhavig initiatiefwetsvoorstel kan worden ingezet tegen eigenaren, in tegenstelling tot de eerdere stelling van Aedes om de maatregelen uitsluitend gericht te laten zijn tegen de gebruiker en niet de eigenaar. De leden van de CDA-fractie vernemen graag een reactie hierop van initiatiefnemer.
De initiatiefnemer constateert dat de genoemde zin door Aedes staat onder het kopje: «Toepasbaar bij eigenaren van koopwoningen». Bij koopwoningen is de eigenaar van de woning meestal ook de gebruiker. In dat geval kan dus zowel de eigenaar als de gebruiker worden aangepakt, omdat zij beiden dezelfde persoon zijn. Hoewel de initiatiefnemer natuurlijk niet voor Aedes kan spreken, denkt zij dat dit de ogenschijnlijke tegenstelling verklaart die de leden van de CDA-fractie menen te hebben geconstateerd in de brief van Aedes.

De leden van de D66-fractie wijzen erop dat de VNG het van belang acht dat de politie een rol vervult in de handhaving van gedragsaanwijzingen. De aan het woord zijnde leden steunen zelf een aanpak die rust op meerdere instanties, zoals de politie, gemeenten en de woningbouwcorporatie.
De initiatiefnemer is het hier geheel mee eens. De politie kan een rol spelen in de handhaving van gedragsaanwijzingen, zeker als sprake is van verhoogde gevaarzetting of als dit noodzakelijk is voor de handhaving van de rechtsorde. Maar de aanpak moet altijd door meerdere instanties worden gesteund. Uiteraard speelt de gemeente en, bij huurwoningen, de woningcorporatie daarbij een rol.

8. Overig

De leden van de VVD-fractie en de leden van de SP-fractie vragen beiden naar de relatie tussen het onderhavig wetsvoorstel en de Wijziging van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek in verband met de selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlastgevend en crimineel gedrag (Kamerstuk 34 314), die op 29 maart 2016 door de Tweede Kamer is aangenomen. Graag beantwoordt de initiatiefnemer deze vragen gelijktijdig.
In het wetsvoorstel van de regering wordt eveneens gesproken van een gedragsaanwijzing, zoals de leden van de VVD-fractie terecht opmerken. Die gedragsaanwijzing verschilt in zoverre van de gedragsaanwijzing in onderhavig wetsvoorstel, dat het voorstel van de regering uitgaat van het weren van woningzoekenden met een overlastgevend of crimineel verleden. Het initiatiefwetsvoorstel maakt het niet mogelijk om woningzoekenden preventief te weren, maar gaat over het nemen van maatregelen jegens mensen die overlast veroorzaken rondom de woning waar ze zelf wonen. Dat is het voornaamste verschil tussen de maatregelen uit beide wetsvoorstellen. Om diezelfde reden vullen beide wetsvoorstellen elkaar perfect aan. Waar het ene wetsvoorstel gaat over het voorkomen van woonoverlast door bepaalde personen te weren uit kwetsbare wijken, gaat het andere voorstel over het aanpakken van woonoverlast als dat alsnog optreedt.

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemer in hoeverre de maatregelen in onderhavig initiatiefwetsvoorstel vallen te plaatsen in de context van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme dat de regering in augustus 2014 heeft gepresenteerd, gelet op de verwijzing van de regering in punt 20b naar onderhavig initiatiefwetsvoorstel, en vragen of de initiatiefnemer hierover contact heeft gehad met de regering.

De initiatiefnemer heeft geen contact gehad met de regering over de vraag of dit wetsvoorstel dienstig kan zijn in de context van het Actieprogramma. Hoewel zij aangenaam verrast was door de vermelding, denkt zij toch dat het wetsvoorstel niet gebruikt kan worden voor het Actieprogramma. Het wetsvoorstel ziet immers op woonoverlast, niet op jihadisme.
De regering is inmiddels dezelfde mening toegedaan. In de tweede voortgangsrapportage van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme, uitgekomen op 7 april 2015, staat: «Uit een eerste verkenning is gebleken dat het initiatiefwetsvoorstel slechts bijdraagt aan de bestrijding van overlast en niet aan de algemene bestrijding van jihadisme».[49] In de derde, vierde en vijfde voortgangsrapportage (respectievelijk van 29 juni 2015, 9 november 2015 en 16 maart 2016) wordt het initiatiefwetsvoorstel niet meer genoemd.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

De leden van de PvdA-fractie begrijpen correct dat ook overlast die iemand veroorzaakt vanuit de tuin van zijn buren, tot een gedragsaanwijzing kan leiden. Zij vragen of de bepaling niet kan worden verduidelijkt, bijvoorbeeld door deze te wijzigen in «in of vanuit die woning of dat erf of in de onmiddellijke nabijheid daarvan».
De initiatiefnemer is het eens met de leden van de PvdA-fractie dat dat de wettekst duidelijker maakt. De Afdeling advisering van de Raad van State wees hier ook al op.[50] In eerste instantie was de initiatiefnemer van mening dat het voldoende was om in de artikelsgewijze toelichting te benadrukken dat gedragingen gepleegd in de nabije omgeving van de woning, bijvoorbeeld in de tuin van de buren, in beginsel onder de bepaling vallen. Naar aanleiding van de suggestie van de leden van de PvdA-fractie, gecombineerd met het advies van de Raad van State, heeft de initiatiefnemer ervoor gekozen om dit punt met een nota van wijziging te verduidelijken in de wettekst.

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemer om nader in te gaan op de scheiding tussen ernstige en minder ernstige klachten. Uiteindelijk is het aan de burgemeester om dat onderscheid te maken, met inachtneming van hetgeen daaromtrent door de gemeenteraad is bepaald. Of een blaffende hond voldoende is om als ernstige hinder door te gaan, hangt af van de omstandigheden van het geval. Het is niet mogelijk of wenselijk om in de wettekst op te nemen wanneer het geblaf precies de grens van het toelaatbare overschrijdt. De initiatiefnemer wil graag dat het bestuur in voorkomende gevallen maatwerk kan leveren. De praktijk heeft hier zelf om gevraagd. Dat is ook de reden, zo meent de initiatiefnemer, dat dit initiatiefwetsvoorstel brede steun heeft ontvangen in de maatschappij.

De leden van de SGP-fractie vragen aandacht voor de formulering dat overlast «door gedragingen in of vanuit die woning of dat erf» wordt veroorzaakt. De aan het woord zijnde leden suggereren dat het wellicht aangewezen is om voor «dat erf» het voorzetsel «op» in te voegen.
De initiatiefnemer is het eens met deze suggestie en heeft deze overgenomen in de nota van wijziging.

---

[49] Zie pagina 7 en 8 van de tweede voortgangsrapportage van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme. De rapportage is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer bij een kabinetsbrief van 7 april 2015 aan de Tweede Kamer, Kamerstuk 29 754, nr. 308.
[50] Kamerstuk 34 007, nr. 5, p. 10.

De aan het woord zijnde leden constateren dat de initiatiefnemer ter onderbouwing van de getrapte bevoegdheidsverdeling verwijst naar de artikelen 151b en 151c van de Gemeentewet. Deze leden merken op dat de genoemde bepalingen zien op specifieke gebieden en uitzonderlijke situaties in verband met de openbare orde, terwijl de voorgestelde bepaling ziet op het hele grondgebied van de gemeente en niet per definitie gekoppeld is aan de openbare orde. Zij vragen of de initiatiefnemer kan toelichten waarom de voorgestelde regeling ook buiten het strikte kader van de artikelen 151b en 151c toepasbaar zou zijn. Waarom wordt bij een ruimere regeling als de voorgestelde niet voorzien in duidelijkere afbakening in de formele wet in plaats van een bevoegdheid voor de gemeenteraad?
Er is gekozen voor een getrapte bevoegdheidsverdeling omdat de situatie omtrent woonoverlast per gemeente erg verschillend is. Dit blijkt ook uit de jaarlijkse veiligheidsmonitors van Centraal Bureau voor Statistiek, waarin per regio wordt bijgehouden hoeveel overlast men ervaart.[51] Omdat niet iedere gemeente extra instrumenten nodig heeft om woonoverlast aan te pakken, is ervoor gekozen om de vraag naar het gebruik van het instrument in de gemeenteraad te leggen. Dit is ook het geval bij artikelen 151b en 151c van de Gemeentewet. Ook bij die bepalingen gaat het om bevoegdheden (namelijk het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied en het plaatsen van cameratoezicht) die niet in iedere gemeente even noodzakelijk of gewenst zijn. Dat is de vergelijking die de initiatiefnemer trekt met het onderhavige wetsvoorstel.

Tellegen

---

[51] Zie bijvoorbeeld http://download.cbs.nl/pdf/veiligheidsmonitor-2015.pdf